



**AGRICULTURES  
& TERRITOIRES**  
CHAMBRES D'AGRICULTURE

# Analyses et Perspectives

## Économie Agricole

Mars 2018 N° 1802

### L'agriculture, secteur par qui la mondialisation se disloque

**L'état présent des relations économiques internationales se distingue par un retour en force du protectionnisme et du souverainisme. Il met à l'épreuve les acteurs ayant depuis au moins trente ans, œuvré à l'organisation d'une mondialisation qu'ils avaient annoncée heureuse pour les pays et leurs populations. Le politologue américain Francis Fukuyama, avait même pronostiqué la « fin de l'histoire », estimant que, à la faveur de l'effondrement du bloc soviétique, plus rien ne pourrait s'opposer au triomphe du libéralisme et de la démocratie, deux vecteurs fondamentaux selon lui de la pacification des relations internationales. La crise financière, l'échec du cycle de Doha et la montée de la contestation envers les Accords préférentiels de libre-échange ont formé de puissants ferments d'une remise en cause de la mondialisation. Arrêtons-nous ici sur ces Accords préférentiels, souvent bilatéraux, qui attisent l'inquiétude et restaurent chez les agriculteurs le désir de protection.**

Contact : Thierry POUCH

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) a été créée en 1994 lors de la signature des Accords de Marrakech. Elle devient opérationnelle en 1995, et se substitue au General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), dont la création, mouvementée, remontait à 1947. Durant plus de quarante ans, les négociations commerciales multilatérales se déroulaient sous l'égide de ce GATT, au travers de cycles successifs, d'une durée plus ou moins longue. Le dernier de ces cycles fut l'Uruguay round, qui dura huit ans.

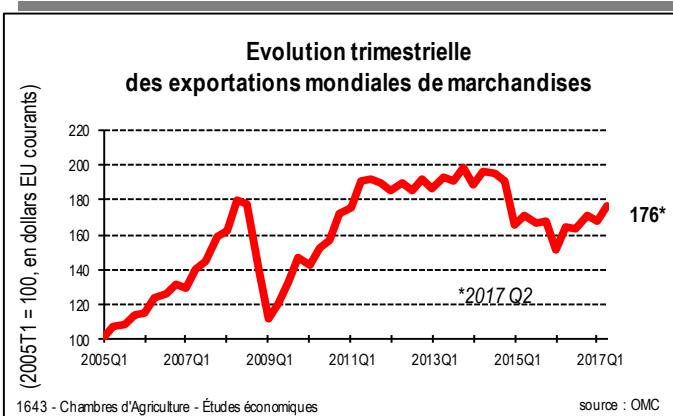
Avec l'OMC, l'économie mondiale se dotait ainsi d'une véritable institution internationale, garante des procédures de régulation du commerce de marchandises, assortie d'un Organe de Règlement des Différends (ORD), dont la fonction est de statuer sur les plaintes déposées par un ou plusieurs pays membres de l'OMC. Le cadre institutionnel des négociations en est donc renforcé, puisque l'on est passé d'un Agreement (régime international), à une institution de plein droit, laquelle, en raison des adhésions successives – dont les plus significatives pour l'économie mondiale furent celles de la Chine en 2001 et de la Russie en 2012 – s'est en quelque sorte universaliser. On compte aujourd'hui 165 Etats membres. La doctrine sur laquelle reposent les négociations est le multilatéralisme. Comme toute institution, l'OMC devait faciliter la réduction des coûts de transaction entre les économies participant à l'échange de marchandises, la circulation de l'information et la coordination entre les pays, et ainsi réduire les différends commerciaux<sup>1</sup>.

L'évolution même de l'OMC contredit les fondements de la vision des finalités d'une institution, telles qu'elles viennent d'être brièvement rappelées. Depuis 1999, l'OMC est allée d'échecs en échecs, lesquels ont pu parfois être nuancés par quelques avancées techniques ayant recueilli l'approbation des Etats membres, comme lors de la Conférence de Nairobi en 2015, qui consacre la fin des subventions aux exportations de produits agricoles. L'échec cuisant de la Conférence ministérielle de Buenos-Aires de décembre 2017 atteste d'une perte

d'efficacité d'une jeune institution prise dans ce que certains ont appelé un « triangle d'incompatibilité décisionnelle »<sup>2</sup>. Le nombre de pays, l'extrême hétérogénéité des intérêts que chacun d'eux défend, ainsi qu'une procédure très contraignante de décision qui requiert l'unanimité, expliquent l'arrivée aux limites de l'esprit multilatéral, et jettent le doute sur la survie même de l'OMC.

Deux facteurs complémentaires ont exacerbé cette dérive. Le déplacement du centre de gravité de l'économie mondiale vers l'Asie d'une part, indissociable de l'affirmation de puissances émergentes contestant la suprématie des économies avancées, et, d'autre part, la crise économique et financière de 2007 qui a redoré le blason des tentations protectionnistes, du fait d'un profond ralentissement de la croissance et du commerce dans le monde (figure 1). L'élection de Donald Trump a largement amplifié la vision négative d'une mondialisation, perçue de plus en plus comme un jeu à somme nulle, les gains des uns étant synonymes de pertes pour les autres. Selon le locataire de la Maison-Blanche, l'OMC est l'incarnation du multilatéralisme et, en ce sens, constitue une atteinte à la souveraineté des pays, à commencer par celle des Etats-Unis.

Figure 1



#### Assemblée Permanente des Chambres d'agriculture

9 avenue George V  
75008 Paris  
Tél : 01 53 57 10 10  
Fax : 01 53 57 10 05  
Email : [accueil@apca.chambagri.fr](mailto:accueil@apca.chambagri.fr)  
**REPUBLIQUE FRANÇAISE**  
Établissement public  
Siret 180070047 00014  
[www.chambres-agriculture.fr](http://www.chambres-agriculture.fr)



Avec la contribution financière du compte d'affectation spéciale «développement agricole et rural»

Avec la participation financière du CasDAR

Côté européen, certaines voies se font entendre pour suggérer de clore le cycle de Doha, à l'instar des deux députés français de la majorité parlementaire, estimant d'une part que les sources de blo-

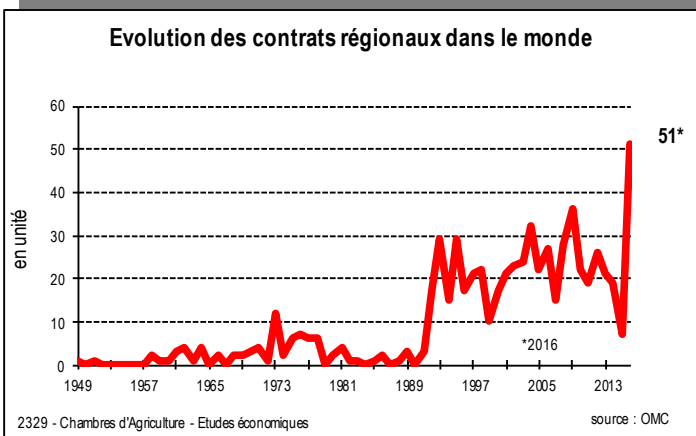
<sup>1</sup> Lire R. Kehoane (1989), *International Institutions and State Power*, Westview, Boulder (Colorado).

<sup>2</sup> Cf. F. Petiteville (2013), « Les négociations multilatérales à l'OMC. L'épuisement d'un modèle », in F. Petiteville et D. Placidi-Frot (éds.), *Négociations internationales*, SciencesPo. Les Presses, p. 345-372.

cage sont devenues trop nombreuses, et que les finalités et l'organisation de l'OMC apparaissent inadaptées au contexte actuel. Ils ajoutent que l'arrivée au pouvoir de Donald Trump a des répercussions négatives sur le fonctionnement de l'ORD, dans la mesure où les Etats-Unis y voient une menace pour la souveraineté du pays, point de vue qui était déjà partagé par le Président Obama, ce qui se concrétise par des obstructions régulières dans le processus de nomination de nouveaux juges.

C'est pourquoi, exposés à une crise du multilatéralisme, plusieurs pays membres de l'OMC ont opté pour des Accords préférentiels, qui ont connu une nette hausse depuis le début de la décennie 1990 (figure 2). L'Union européenne, qui reste pourtant très attachée à l'esprit du multilatéralisme et qui fait face à une grave difficulté avec le positionnement américain, a été contrainte de renouveler sa politique commerciale dans ce sens-là, multipliant les négociations pour aboutir à une ouverture commerciale tous azimuts. Le commerce est en effet pour elle l'un des leviers pour une croissance plus solide et des créations d'emplois, surtout une décennie après une crise économique et financière qui a précipité au bord du gouffre certains membres de la zone euro, comme la Grèce, l'Espagne, le Portugal.

Figure 2



### Des Accords préférentiels comme solution à la crise du multilatéralisme

Les blocages qui caractérisent le cycle de Doha, le ralentissement des échanges internationaux de marchandises, les tentations protectionnistes, forment un ensemble de facteurs conduisant les pays à rechercher des voies alternatives pour relancer le commerce et par voie de conséquence la croissance et l'emploi. L'une d'entre elles consiste à négocier et à signer des Accords préférentiels bilatéraux ou régionaux. Cette réponse pragmatique relance un débat ancien, très clivant pour les économistes, puisqu'il oppose ceux pour qui la fonction même du multilatéralisme est de promouvoir le bien-être de l'ensemble des pays regroupés dans une institution comme l'OMC, à ceux considérant que les Accords préférentiels peuvent constituer un support opportun pour que le commerce ne soit pas ralenti dans son expansion, et pour remédier aux lacunes de l'OMC.

On peut appréhender la croissance des Accords préférentiels comme illustrative de l'approfondissement d'une tendance antérieure qui s'affirme dès les années 1950, différentes formules de bilatéralisation ou de régionalisation ayant été expérimentées (forums de coopération économique, unions douanières, zones de libre-échange, marchés communs, intégrations monétaires...), en particulier par l'Europe communautaire.

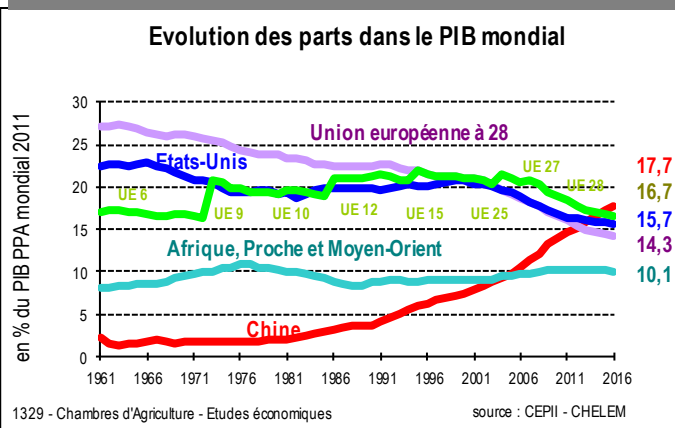
La période actuelle prend toutefois deux dimensions supplémentaires. La première relève de l'économie. Au-delà de l'abaissement perpétuel des barrières douanières – barrières qui restent élevées dans le cas des flux commerciaux de produits agricoles – il s'agit de traiter du démantèlement des barrières non tarifaires et plus spécifiquement de tendre vers des reconnaissances mutuelles ou des harmonisations de normes.

C'est pourquoi ces Accords sont qualifiés de « seconde génération ». La convergence des normes laisse en effet entrevoir une dynamique de réduction des coûts de transaction, bénéfiques aux co-échangistes et aux consommateurs, qui non seulement ont accès à une plus grande variété de biens, mais un accès à coût moindre pour le ménage de base. De plus, tendre vers une harmonisation des normes se traduirait par une élévation des économies d'échelle pour les entreprises, synonyme de réduction des coûts de production. La signature de ce type d'Accords commerciaux constitue donc bien un moyen de contourner une institution internationale en panne de résultats.

La seconde s'inscrit davantage sur le registre de la géopolitique et entre en résonance avec les mutations récentes de l'économie mondiale qui ont conduit à l'affirmation de puissances émergentes rivales des anciens pays industrialisés. La Chine est le pays qui, à la faveur de sa modernisation et de son insertion fulgurante dans la division internationale du travail, est devenu emblématique des mutations de l'économie mondiale. Premier exportateur mondial de marchandises, la Chine s'est récemment hissé au rang de première puissance, surclassant les Etats-Unis (figure 3). La signature de l'Accord TransPacifique en 2015, qui devait être suivie de celle relative au Partenariat TransAtlantique, plus connu par le sigle TTIP ou TAFTA, visait à produire un encerclement de la Chine, non signataire de ces deux Traités commerciaux, afin de mieux contenir sa montée en puissance.

Le temps du commerce ne correspond plus à celui des négociations. Les retards pris dans l'aboutissement du cycle de Doha ont puissamment incité les économies à rechercher dans des Accords préférentiels des solutions alternatives. Le phasage des temporalités n'est pas pour autant acquis, au regard de la durée des négociations. Il a fallu neuf années pour obtenir un Accord bilatéral entre l'Union européenne et le Canada (CETA). Le TAFTA, dont il convient de rappeler qu'il fut initié par le Président Kennedy au début des années 1960, est finalement mis en sommeil depuis l'élection de Donald Trump. Il en est de même avec le MERCOSUR, l'idée d'un partenariat remontant aux années 1980.

Figure 3



### Multilatéralisme ou Accords préférentiels, l'agriculture reste un point de blocage

Quelle que soit la forme que prennent les négociations commerciales, le secteur agricole a toujours constitué une pierre d'achoppement entre les pays. Cela explique pour une large part la longévité des échanges entre les soi-disant partenaires commerciaux (le temps moyen écoulé entre une négociation et une signature d'Accord est passée de 20 à plus de 80 mois entre 1990 et 2016). Elle est indissociable des enjeux fondamentaux qui sont inhérents à l'agriculture, à l'alimentation, aux territoires. Ouvrir le marché communautaire, c'est exposer les producteurs au risque de la concurrence, dans un contexte où l'effritement progressif des outils de régulation des marchés agricoles a conduit à une succession de crises. Pour des consommateurs, leur rapport à l'alimentation est devenu plus exigeant, plus soucieux de la provenance de ce qu'ils ingurgitent. D'où la clameur émanant de plusieurs pays européens, mais aussi de la part de la Suisse, pays

dans lequel un bras de fer s'est engagé entre les producteurs et un Etat fédéral qui envisage d'ouvrir de plus en plus le marché helvétique aux importations en signant des Accords de libre-échange.

Pour ce qui est de l'Union européenne et du secteur de la viande bovine, rappelons qu'elle a signé un Accord avec l'Amérique centrale en 2013, assorti d'un contingent de 10 000 tonnes à droits nuls. Avec la Communauté Andine en 2013, conduisant à un contingent à 0% de 10 075 tonnes, plus un supplément de 1 008 tonnes chaque année. Avec l'Ukraine en 2014, accordant un contingent à droits nuls de 15 600 tonnes de viande bovine (aucun abattoir agréé n'a été pour l'heure mis en place du côté ukrainien). Ce fut ensuite l'Accord avec le Canada entré en application en septembre 2017 (en voie de ratification par les Parlements nationaux et régionaux, ce qui nécessitera plusieurs années, sachant que si un Etat membre de ratifie pas le CETA, il est de facto inapplicable dans son intégralité), pour 67 000 tonnes en franchise de droits. Concernant le CETA, il y a également un contingent de 80 000 tonnes de viande porcine, et de 8 000 tonnes de céréales sur cinq ans.

La négociation avec le MERCOSUR se poursuit, même si des tensions persistantes laissent présager leur abandon. Outre le secteur agricole, c'est l'automobile qui empêcherait d'aboutir à un Accord, les brésiliens étant particulièrement protectionnistes dans ce domaine d'activité économique. Plusieurs secteurs relevant de l'agriculture européenne pourraient être exposés à des différentiels de compétitivité qui leur sont défavorables. Le sucre (100 000 tonnes pour le raffinage avec un droit de douane de 98€/tonne), secteur pour lequel le Brésil est devenu le premier producteur et exportateur mondial, laissant envisager que ce contingent sera facilement atteint. L'éthanol, pour un contingent de 600 000 tonnes avec droit à 6,4 €/tonne, soit un doublement des importations actuelles de l'UE. Bien positionné sur ce secteur, le Brésil remplirait aisément son contingent, au risque de fragiliser une filière européenne encore jeune. Pour ce qui est de la viande bovine, la proposition européenne reste fixée à 99 000 tonnes à droit réduit, contingent qui serait composé aux trois-quarts par de l'aloyau, segment de viande bovine à haute valeur ajoutée. Plus globalement, les pays composant le MERCOSUR ont exporté 230 311 tonnes de viande bovine vers l'UE, soit les trois quarts des achats effectués par les 28.

En viande de volaille, le contingent en vigueur pour les pays tiers est déjà de 873 000 tonnes, dont la moitié pour le Brésil, qui est depuis de nombreuses années le premier exportateur mondial en raison du déploiement d'une stratégie efficace pour répondre à l'accroissement de la demande mondiale. L'UE a mis sur la table une proposition de 78 000 tonnes supplémentaires, certains estimant qu'elle peut aller jusqu'à 100 000. En 2016, les importations de viande de volaille se sont élevées à 831 000 tonnes. En revanche, le marché de la viande de porc ne constitue pas une priorité pour le Brésil, en dépit de son quatrième rang mondial d'exportateur. Les destinations privilégiées restent la Russie et la Chine. Une proposition a toutefois été avancée par Bruxelles en fin d'année 2017, pour un contingent de 12 250 tonnes avec un droit de douane de 83€/tonne. Pour finir ce panorama

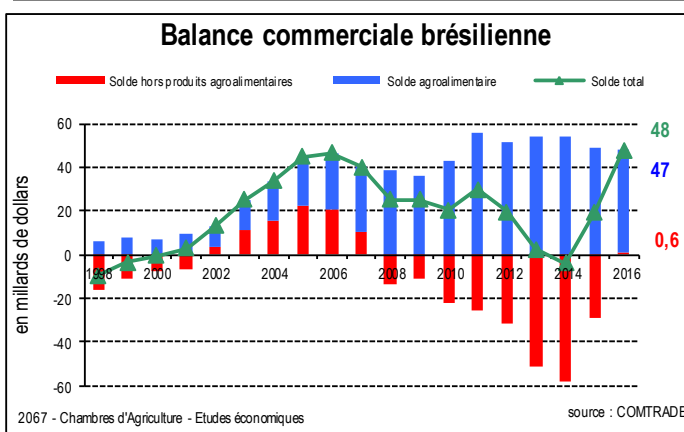
des négociations avec le MERCOSUR, la filière laitière est celle qui détient le plus d'intérêts offensifs, que ce soit en fromages, en beurre et en crème. La posture des producteurs laitiers était similaire dans le cas du CETA, l'ouverture du marché canadien étant de surcroît accompagnée d'une reconnaissance des *Indications Géographiques*.

Il est suggéré de procéder à un calcul cumulant les conséquences des Accords successifs, en intégrant celles probables qui sortiraient des négociations en cours. Pour ne retenir que deux exemples, le CETA et le MERCOSUR, ce ne sont pas moins de 140 à 165 000 tonnes d'aloyaux issus de races à viande qui entreraient sur le marché européen.

Les brésiliens attendent beaucoup d'un Accord commercial avec l'UE. La structure de leur balance commerciale est, sur ce point, éclairante. Plus de 90% de l'excédent commercial brésilien proviennent des échanges de produits agricoles et alimentaires (figure 4). Les argentins sont dans un cas de figure voisin puisque le déficit commercial en produits manufacturés est intégralement compensé par l'excédent obtenu dans les flux de produits agricoles et alimentaires.

Les négociations européennes ne s'arrêtent pas là. Elles devraient se prolonger avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Les premiers calculs évaluant l'impact probable d'un Accord entre l'UE et ces deux géants agricoles à l'horizon 2030 sont sans appel, et se fera au détriment de l'agriculture européenne (tableau 1).

Figure 4



Un degré de complexité rarement atteint

L'un des diagnostics que l'on est en capacité de formuler a trait à l'extrême complexité du sujet, et à l'inextricable divergence des intérêts en jeu. En dépit de l'énergie déployée par l'UE pour convaincre les acteurs économiques que les Accords bilatéraux de libre-échange auront des retombées positives sur la croissance, l'emploi et le commerce, les doutes et la perception des menaces sont désormais incrustés dans les esprits. Ils font face aux espoirs émanant de ceux qui entendent le message de Bruxelles. Le clivage est net entre le monde agricole et les industriels, sans doute en raison de la supériorité des

Tableau 1 : Répercussions d'un Accord UE-Australie-Nouvelle-Zélande sur les échanges bilatéraux en 2030<sup>3</sup>

	Union européenne à 28			Australie-Nouvelle-Zélande		
	Valeur initiale	Part dans les exportations totales	Variation en %	Valeur initiale	Part dans les exportations totales	Variation en %
<b>Agriculture</b>	6 177,9	5,77	94,4	6 476,3	17,25	489,9
<b>Industrie</b>	73 617,7	68,77	89,9	16 570,8	44,14	67,7
<b>Services</b>	27 259,9	25,46	35,8	14 495,0	38,61	22,2
<b>Total</b>	107 055,5	100	74,7	37 542,1	100	120,8

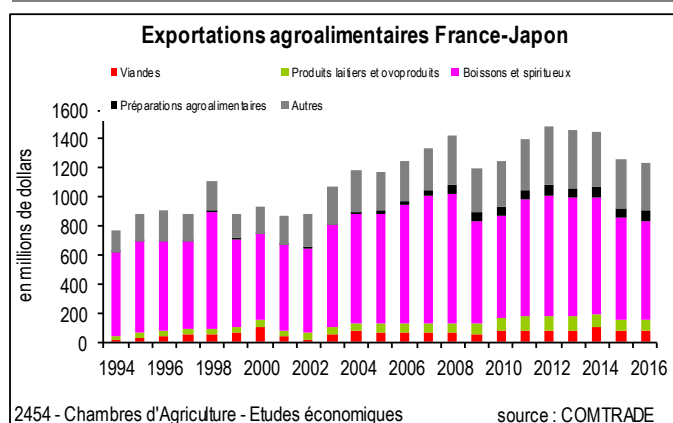
Commerce en volume (millions de dollars 2011), déviation en pourcentage par rapport au scénario de référence Traité TransPacifique

Source : CEPII

droits de douane en agriculture comparativement à ceux pratiqués pour les produits manufacturés, y compris alimentaires. Le spectre des intérêts n'en est pas moins large chez les agriculteurs. Entre des producteurs de produits laitiers et des viticulteurs qui voient d'un bon œil l'obtention par l'UE d'une ouverture des marchés des pays avec lesquels elle négocie, et les éleveurs de bovins, de volaille voire de porcins, la divergence est réelle. Le clivage économique pourrait scinder ceux qui attendent d'un Accord une conquête de marchés, tandis que les autres, y voyant une menace pour leurs activités, sont en demande de protection.

Dans le vacarme des prises de positions sur le CETA, le TAFTA ou le MERCOSUR, on a eu tendance à négliger l'Accord signé par l'UE avec le Japon en juillet 2017. Il s'agit alors d'un contraste saisissant. L'examen de la balance commerciale agroalimentaire du Japon est fortement déficitaire, faisant de ce pays l'un des principaux importateurs mondiaux de biens agricoles et alimentaires. Pour la France, cet Accord constitue une opportunité évidente pour consolider des parts de marché déjà élevées, notamment en boissons et alcools, en viande et en produits laitiers. Des marges de progression sont indéniables non seulement dans ces produits, mais aussi en viande de volaille et de porc, ou encore en épicerie fine, l'image des productions françaises étant très favorable aux yeux des consommateurs japonais (figure 5). La France doit anticiper le processus enclenché depuis plusieurs années d'occidentalisation du régime alimentaire nippon.

Figure 5



Cette double problématique de l'ouverture et de la protection des marchés est porteuse, pour ce qui est de l'agriculture, d'une dimension singulièrement absente des débats. Elle a trait aux répercussions que pourraient exercer les Accords de libre-échange sur les systèmes agraires eux-mêmes. L'Accord UE-Japon – ou, par extension, le Traité TransPacifique – n'est-il pas de nature à bouleverser les structures agraires historiquement construites au Japon ? Une question similaire se pose dans le cas européen, par le truchement notamment des systèmes d'élevage, question qu'il est suggéré de creuser avec l'appui d'une alliance entre les agronomes et les économistes.

Les consommateurs ne sont pas en reste, mettant au jour une certaine politisation des débats sur la légitimité et l'efficacité du libre-échange. Ils sont en quête de sécurité sanitaire et environnementale, suspectant, dans certains cas avec raison, que les produits autorisés à pénétrer le marché européen dans le sillage des Accords bilatéraux, ne répondent pas aux critères en vigueur, et que, par voie de conséquence, ils rejettent le risque de nivellement par le bas de leur mode de consommation alimentaire. C'est sans doute pourquoi, face à ces exigences, le gouvernement français a mis en place en juillet 2017 une Commission d'évaluation du CETA, composée d'experts ayant produit un Rapport remis au Premier Ministre en septembre de la

<sup>3</sup> Pour la méthode de calcul, se reporter à C. Bellora et H. Guimbard (2016), « Accord commercial Union européenne-Australie-Nouvelle-Zélande : un pis-aller en cas de non signature du TTIP ? », CEPII, Note de Blog, 20 septembre.

même année, et dans lequel des recommandations sont avancées pour veiller à ce que les dispositions de l'Accord avec le Canada n'entrent pas en contradiction avec les réglementations européennes et françaises. Les dimensions environnementales et de santé publique sont au centre du diagnostic établi par la dizaine d'experts de la Commission d'évaluation CETA. Le Rapport met en exergue les différences d'appréciation de l'environnement et de la santé publique de part et d'autre de l'Atlantique, et d'usages de substances chimiques et de traitement des animaux. Ces divergences ne doivent pas remettre en cause le modèle français d'alimentation. Dans un contexte de procédure de ratification de l'Accord et d'Etats Généraux de l'Alimentation où le local a occupé une place décisive, on attend de voir si et comment, le gouvernement français suivra à la lettre ou non, les recommandations énoncées par les experts.

Sur ce versant de la consommation, l'intérêt bien senti de l'UE n'est-il pas d'amorcer une ouverture du marché communautaire à des produits exportés par des pays aux coûts de production systématiquement inférieurs à ceux pratiqués en Europe, et plus spécifiquement en France ? Cela aurait du sens dans la mesure où l'obsession de Bruxelles, largement soutenue par le futur sortant, le Royaume-Uni, est de fournir aux consommateurs des biens peu coûteux, façon de contenir l'inflation (revoir les fameux critères de Maastricht), et de peser sur les conditions de formation des salaires. On retrouve le vieux débat initié au XIXe siècle par les fondateurs de l'économie comme champ scientifique. David Ricardo voyait dans l'ouverture aux importations un levier pour diminuer le salaire et les rentes des propriétaires fonciers, et stimuler ainsi les profits des industriels, base même de l'expansion économique britannique dans le monde.

Quelles sont les issues possibles dans ce magma de positionnements contradictoires ? Renoncer à négocier des Accords de libre-échange ? La Commission européenne, encouragée par certains Etats membres acquis à la cause du libre-échange, n'est certainement pas prête à entendre ce message. Retirer les secteurs dits sensibles des discussions, à l'instar des produits culturels, afin de les protéger, ne serait-ce que sur une période donnée ? Ou bien assortir tout Accord commercial de mesures compensatoires et obligatoires, dont la finalité serait de rétablir les pertes économiques occasionnées par la pénétration des produits prévue par les termes d'un Accord ?

Les vifs débats qui accompagnent désormais les discussions autour des Accords de libre-échange restaurent le conflit légendaire qui oppose les partisans du libre-échange aux porteurs de l'étendard du protectionnisme ou, à l'extrême, celui du nationalisme économique. En tant que forme de la gouvernance mondiale, les Accords préférentiels font face à un besoin de sécurité alimentaire pris au sens large, lequel besoin mobilise l'identité économique et participe peu ou prou d'un reflux du libéralisme lequel, en retour, effraie la grande majorité des économistes et les autorités européennes. Dans la galerie de portraits des figures illustres de la science économique, on pourrait s'arrêter devant celle de John Maynard Keynes (1883-1946), qui, dans une publication faisant suite à la Conférence économique mondiale de 1933, indiquait :

« Je sympathise, par conséquent, avec ceux qui souhaiteraient réduire au minimum l'interdépendance entre les nations, plutôt qu'avec ceux qui souhaiteraient la porter à son maximum (...) Produisons les marchandises chez nous chaque fois que c'est raisonnablement et pratiquement possible ; et, surtout, faisons en sorte que la finance soit en priorité nationale. Cependant, ceux qui veulent délivrer leur pays des liens internationaux dans lesquels ils sont pris, devront le faire lentement et prudemment. Il ne s'agit pas de déraciner la plante, mais de l'habituer patiemment à pousser dans une autre direction ».

On admirera l'art de la nuance de l'économiste britannique. Quoi qu'il en soit, produire des céréales, de la viande bovine, des produits laitiers, de la viande de volaille et des porcs... reste pour la France de l'ordre du possible. Sinon, serait-elle encore la première puissance agricole de l'UE ?